行刑反向衔接的制度构造

金 成 波

(中共中央党校[国家行政学院]　政治和法律教研部, 北京 100091)

摘　要: 行刑衔接是行政权与司法权共同参与社会治理的一项重要机制,只有行刑正向衔接和反向衔接共同作用才能形成一个有效的制度闭环。当前,行刑正向衔接已经较为完善,推进行刑反向衔接具有重要意义:可以使我国行政权和司法权的配置更加均衡,使我国违法和犯罪治理体系更加严密,使我国司法和执法上的人权保障更加完善。有效推进行刑反向衔接需要从程序和实体两个方面着手。行刑反向衔接的程序构造包括审判机关与行政执法机关的衔接,检察机关与行政执法机关的衔接,公安机关与行政执法机关的衔接,监察机关与行政执法机关的衔接。行刑反向衔接的实体构造包括类似罚的衔接、不同罚的衔接、免刑后的处罚衔接。

关键词: 行政执法;刑事司法;行政处罚;刑罚;行刑反向衔接

中图分类号:D925　**文献标识码:**A　**文章编号:**1000-5919(2025)01-0153-12

引　言

党的二十届三中全会将“完善行政处罚和刑事处罚双向衔接制度”作为进一步深化改革的重要内容。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视健全“行刑衔接”机制。2013 年,党的十八届三中全会就将“完善行政执法与刑事司法衔接机制”作为全面深化改革的战略部署。2014 年,党的十八届四中全会进一步明确将“健全行政执法和刑事司法衔接机制”作为全面推进依法治国的重要举措。行政执法和刑事司法衔接(简称“行刑衔接”),也称“两法衔接”,是指行政执法机关、公安机关、人民检察院、人民法院在依法履职过程中,对发现的涉嫌犯罪案件或依法不需要追究刑事责任但应当追究行政责任的案件,移送主管机关进行处理的活动,包括行政执法机关向司法机关移送涉嫌犯罪案件的正向衔接和司法机关向行政执法机关移送行政处罚案件的反向衔接。① 行刑衔接是行政权与司法权共同参与社会治理的一项重要机制,正向衔接和反向衔接犹如一个硬币的两面,二者相互依存,只有共同作用才能形成一个有效的制度闭环。然而,一直以来,无论是理论界还是实务界,主要关注正向衔接,对反向衔接关注较少,反向衔接在法律制度供给层面存在严重缺失,面临的阻力与困难远超正向衔接。② 由此,本文聚焦行刑反向衔接的制度构造,对程序和实体两个方面的衔接提出完善意见,以期对实践有所裨益。

一、行刑反向衔接的实践面向

在不法行为管控上,我国长期采行行政违法与犯罪二分的制裁体系,危害轻微的违法行为由行政法

收稿日期:2024-05-15

作者简介:金成波,中共中央党校(国家行政学院)政治和法律教研部教授。

① 张相军:《新时代行政检察协同推进法治政府建设的进路》,《中国检察官》2023 年第 19 期,第 6 页。

② 参见刘艺:《检察机关在行刑反向衔接监督机制中的作用与职责》,《国家检察官学院学报》2024 年第 2 期,第 18 页;张辉、史坤:《生态环境行政执法与刑事司法反向衔接制度探析——以不起诉案件反向移送为视角》,《人民检察》2023 年第 17 期,第 49 页;周佑勇:《行政执法与刑事执法的双向衔接研究——以食品安全案件移送为视角》,《中国刑事法杂志》2022 年第 4 期,第 50 页。

规范调整,严重社会危害行为由刑法规范调整,二者侧重不同又紧密相连。违反刑法规范的行为通常而言也符合行政违法构成要件,同时达到行政处罚与刑罚的可非难标准,形成行政法与刑法的处罚竞合,但因行政制裁与刑事制裁性质互异,二者同时适用可能会造成对同一违法犯罪行为重复评价,因而存在行刑衔接的双向适用问题。①

(一)行刑反向衔接的必要性

第一,推进行刑反向衔接使我国行政权和司法权的配置更加均衡。从西方各国立法实践来看,普遍采取一元制裁体系,即刑法对违法行为只"定性"而不"定量",从而将轻微违法行为纳入刑法规范体系。我国长期采取违法和犯罪区分的二元制裁体系,行刑二分的制裁体系缘于刑法对违法行为既"定性"又"定量",根据违法行为轻重决定制裁力度,形成行政处罚与刑罚之间量差。② 国外的一元制裁体系整体上呈现的是"严而不厉"的结构,为了避免国民行为过度卷入刑事司法程序,配套建立了漏斗型刑事司法运行机制;我国二元制裁体系下,立法为犯罪设置的门槛较高,刑法整体上表现出"厉而不严"的结构特征,实践中,刑事司法裁量权受到严格限制,整体呈现的是直筒型运行机制。③ 二元制裁体系是我国惩治违法犯罪的必然要求,其中行政处罚承担了惩治轻微犯罪的补足作用,也避免了行政权与司法权的互相干预。④ 然而,近年来,我国为了控制刑事处罚整体上"厉而不严"的态势,积极刑法观兴起,犯罪圈不断扩张,在社会治理手段配置上更多依赖刑事制裁,更多罪名被纳入刑法适用领域。⑤ 犯罪圈的扩大冲击了我国二元制裁体系:一方面,违法行为量差设置导致轻罪治理预期目标难以实现,只能通过行政法和刑法的相对扩张弥补漏洞,但犯罪圈的扩张会将本该由行政法规制的内容犯罪化;另一方面,刑罚前置化忽视了行政法在轻罪治理领域应当发挥的作用,破坏了违法行为制裁的层次与二元制裁体系的稳定。轻罪立法没有完全改善我国传统的"重刑主义"与当前刑法"严而不密"的现状,重刑刑法观促使行刑衔接的立法规范集中在正向衔接方面,忽视行刑双向衔接机制构造,尤其是行刑反向衔接严重脱节,这就要求我们必须推进行刑反向衔接。

第二,推进行刑反向衔接使我国违法和犯罪治理体系更加严密。二元制裁体系在立法上界限清晰,但是实践中情况复杂,程序法并不能保证把每一个案件都准确分流到行政执法或者刑事司法的通道中去,由此,完善行刑衔接机制就显得尤为重要。行刑正向衔接能够避免以罚代刑,行刑反向衔接则是能够避免轻微犯罪治理中不刑不罚、以刑代罚现象,两种衔接方式都围绕违法犯罪防治展开。⑥ 2023 年,对犯罪情节轻微,依法不需要判处刑罚或者免除刑罚的,全国检察机关作出不起诉决定 49.8 万人,对被不起诉人应受行政处罚的,提出检察意见,移送主管机关处理 11.3 万人。⑦ 可见,行刑反向衔接存在巨大适用空间。检察机关作出不起诉决定,表明不需要对行为人进行刑事处罚,但不予刑事处罚并不意味着免责,若该行为违反行政法,则存在行政处罚追责可能性。也就是说,以检察机关不起诉这个环节为例,"不起诉"不是其权能运行终点,还有不起诉之后的后半篇文章要做。过去的实践中存在对两法衔

---

① 参见周佑勇、刘艳红:《论行政处罚与刑罚处罚的适用衔接》,《法律科学(西北政法学院学报)》1997 年第 2 期,第 88 页。

② 参见黄小飞:《刑事不法与行政不法的差异:量差说的辩护与拓展》,《北方法学》2022 年第 6 期,第 118 页。

③ 参见何荣功:《轻罪立法的实践悖论与法理反思》,《中外法学》2023 年第 4 期,第 947 页。

④ 王志祥:《醉驾行为制裁模式的论争及发展方向》,《甘肃社会科学》2018 年第 4 期,第 179 页。

⑤ 参见岳平:《理性配置社会治理手段及功能——刑事制裁扩张问题的探讨》,《上海大学学报(社会科学版)》2016 年第 6 期,第 16 页。

⑥ 武晓雯:《行刑衔接机制的基本问题》,《中外法学》2023 年第 3 期,第 807 页。

⑦ 参见《最高人民检察院工作报告》(2024)。

接的认知误区,片面重视对以罚代刑的监督,忽视对行政机关审查案件以及是否作出行政处罚的检察监督。① 由此,必须推进行刑反向衔接,才能使我国违法和犯罪治理体系更加严密。

第三,推进行刑反向衔接使我国司法和执法上的人权保障更加完善。我国刑法总体上保持了谦抑性,大量轻微违法行为未包括在刑法调整范围内,行政法对轻微犯罪与其他违法行为的治理功能得以有效发挥。轻罪立法的目的是强化社会治理的刑法参与,但本质是将原本应当由行政法规制的危害行为犯罪化。② 在推进社会治理现代化的过程中,我国犯罪结构发生重大变化,重罪案件占比持续下降,犯罪整体结构呈现出轻罪化趋势。最高人民检察院《2023—2027 年检察改革工作规划》提出,研究轻微刑事案件出罪入罪标准,促进构建治罪与治理并重的轻罪治理体系。犯罪圈的扩张加重了刑法对行政执法的干涉,挤占行政法适用空间,即刑法治理侵入了行政处罚等非刑事制裁圈。③ 这不仅对司法资源的利用效率带来挑战,同时许多本应仅受行政处罚的轻微违法行为人将被打上犯罪烙印,这对人权保障之初衷有所违背。由此有学者认为,刑事司法应当是能够对罪与非罪进行过滤区分的"漏斗型"司法,将轻微犯罪行为"漏"于司法程序之外,即应当具备出罪功能。④ 行刑反向衔接机制根本目的就是在比例原则的统摄之下,合理配置处罚措施,强化行政法的前置法地位,将进入刑事司法程序的轻微违法犯罪案件经移送程序纳入行政法调整范围,移送后的案件脱离刑事司法程序,从而实现了轻微犯罪的去犯罪化。⑤

当下,行刑正向衔接机制已经较为成熟并有序推进,行刑反向衔接则存在法律供给不足、理论支撑薄弱、实践经验匮乏等问题,由此,着力推进行刑反向衔接具有重要价值。

(二)行刑反向衔接的制度推进

1996 年《刑事诉讼法》修订,第 142 条第 3 款规定,人民检察院对被不起诉人需要给予行政处罚、行政处分或者需要没收其违法所得的,应当提出检察意见,移送有关主管机关处理。这是国家法律层面第一次对行刑反向衔接作出明确规定。2011 年,原国务院法制办等八部门联合制发《关于加强行政执法与刑事司法衔接工作的意见》明确,规定公安机关向行政执法机关的移送职责以及人民法院和人民检察院向行政执法机关的移送职责。2016 年,公安部《公安机关受理行政执法机关移送涉嫌犯罪案件规定》明确了公安机关向行政执法机关移送案件的情形,在部门规章层面对行刑反向衔接做了规定。2020 年,公安部《公安机关办理刑事案件程序规定》第 187 条规定,公安机关决定撤销案件或者对犯罪嫌疑人终止侦查时,需要行政处理的,依法予以处理或者移交有关部门。2021 年,新修订的《行政处罚法》第 27 条第 1 款增加规定司法机关对依法不需要追究刑事责任或者免予刑事处罚,但应当给予行政处罚的,应当及时将案件移送有关行政机关。这是在法律层面上对行刑反向衔接的进一步明确。2021 年 4 月,最高人民检察院《"十四五"时期检察工作发展规划》在论及"行刑衔接"时使用了"双向衔接"的表述,由对行政执法向刑事司法单向移送的关注,转为对刑事司法与行政执法"双向衔接"的强调,这是法治不断进步的体现。⑥ 2021 年 6 月,党中央强调健全检察机关对决定不起诉的犯罪嫌疑人依法移

---

① 参见王军:《不起诉后检察权规范运行问题研究——以行政执法和刑事司法衔接为视角》,《时代法学》2022 年第 3 期,第 79 页。

② 张泽涛:《行政违法行为被犯罪化处理的程序控制》,《中国法学》2018 年第 5 期,第 203 页。

③ 岳平:《理性配置社会治理手段及功能——刑事制裁扩张问题的探讨》,《上海大学学报(社会科学版)》2016 年第 6 期,第 16 页。

④ 何荣功:《轻罪立法的实践悖论与法理反思》,《中外法学》2023 年第 4 期,第 945 页。

⑤ 参见苗生明、杨先德:《论行政犯的处罚原则及其实践》,《政法论坛》2023 年第 2 期,第 88 页。

⑥ 高景峰、李文峰、王佳:《〈最高人民检察院关于推进行政执法与刑事司法衔接工作的规定〉的理解与适用》,《人民检察》2021 年第 23 期,第 27 页。

送有关主管机关给予行政处罚、政务处分或者其他处分的制度。① 2023 年 7 月,最高人民检察院对正反双向衔接均提出更高要求,明确了反向衔接责任部门为行政检察部门。②

除国家层面制定了行刑反向衔接的法律制度外,一些行业也出台了相关的制度依据,试举几例。在生态环保领域,环境保护部、公安部、最高人民检察院 2017 年印发《环境保护行政执法与刑事司法衔接工作办法》,第 17 条、第 18 条规定了公安机关和检察院之间案件移送的情形。在应急管理领域,应急管理部、公安部、最高人民法院、最高人民检察院 2019 年联合发布《安全生产行政执法与刑事司法衔接工作办法》,第 18 条规定人民检察院对决定不起诉的案件,对依法应当追究行政法律责任的,可以同时提出检察意见,并要求应急管理部门及时通报处理情况。在金融监管领域,中国证监会 2021 年制定的《证券期货违法行为行政处罚办法》明确了行刑双向衔接;2022 年 9 月,最高人民检察院和中国证监会联合发文提出深化执法司法协作,共同助力资本市场依法监管,加强行刑衔接,常态化做实行政执法与刑事司法双向衔接机制的要求。③

一些地方同样进行了行刑衔接尤其是行刑反向衔接的制度设计。例如,珠海经济特区 2014 年出台《珠海经济特区行政执法与刑事司法衔接工作条例》,第 16 条、第 17 条分别对公安向行政执法机关移送案件、公检法机关向行政执法机关建议给予当事人行政处罚作出规定。四川省 2018 年出台《关于加强行政执法与刑事司法衔接工作的决定》,规定了公安机关、检察机关、审判机关向行政执法机关移送案件并可依法提出意见、检察意见或司法建议。2023 年以来,许多地方检察院出台了行刑反向衔接的专门办法或意见。例如,江苏省人民检察院制定《关于推进行刑双向衔接和行政违法行为监督工作的实施办法(试行)》,山东省滕州市检察院出台《激活行刑反向衔接机制 做实不起诉案件法律监督“后半篇”文章的意见》,陕西省汉中市城固县检察院出台《关于推进行刑反向衔接和行政违法行为监督工作的实施办法》;等等。

二、行刑反向衔接的程序构造

伴随着在行刑衔接领域立法技术的提高与移送机制的完善,实践中行刑正向衔接法律规定不断落实,但是反向移送的现状不容乐观,反向移送的程序供给不足影响着案件衔接长效机制建设。一个违法犯罪行为的处理,在程序上可能涉及的部门包括审判机关、检察机关、公安机关、行政执法机关以及监察机关,行刑反向衔接的程序构造主要包括以下四类情形的衔接。

(一)审判机关与行政执法机关的衔接

审判机关向行政执法机关的反向衔接情形有三类:其一是补罚类,不予追究刑事责任,但可能需要行政处罚的;第二是双罚类,即需追究刑事责任,同时又需要行政处罚的,如执业律师因行贿、虚假诉讼等需要追究刑事责任,同时,该行为也违反律师法,应当处以吊销律师资格证的行政处罚;第三是关联类,即刑事案件中需要承担刑事责任的被告人有其他关联行为,或因其他关联人员的行为导致其本人需要另行承担行政处罚的。在双罚类和关联类的情形中,本质上属于多个行为,因此分别处理即可,方便区分。行刑反向衔接的程序性问题主要集中在第一类即补罚类的案件衔接中。补罚类案件的适用前提为不予追究行为人的刑事责任,但依据行政处罚法等有关规定具有可追责性。我国《刑事诉讼法》第 16 条明确列举了 6 项依法不追诉的情形,这些情形下的衔接处理如下:

第一项是“情节显著轻微、危害不大,不认为是犯罪的”。在这种情形中,不追诉并不代表不存在行

① 参见《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》。

② 参见最高人民检察院《关于推进行刑双向衔接和行政违法行为监督 构建检察监督与行政执法衔接制度的意见》。

③ 参见最高人民检察院、中国证监会《关于建立健全资本市场行政执法与检察履职衔接协作机制的意见》。

政违法追究的可能,审判机关对于情节显著轻微、危害不大,在刑事上不应当认定为犯罪的案件应慎重审查,同行政执法机关建立案情会商机制,经过审查之后认为存在行政追究的可能性则应当将案卷材料移送行政执法机关,由行政执法机关就该违法行为是否需要行政处罚进一步裁量,在移送中可提出司法建议。

第二项是“犯罪已过追诉时效期限的”。在时效性问题上,我国《行政处罚法》第 36 条规定:“违法行为在二年内未被发现的,不再给予行政处罚;涉及公民生命健康安全、金融安全且有危害后果的,上述期限延长至五年。法律另有规定的除外。”《刑法》第 87 条规定刑事追诉时效期限最低为五年,并存在追诉时效的延长与中断,不存在追诉时效的缩短。因此,当犯罪行为已过刑事追诉时效期限的,行政处罚的时效应该也已超过,不存在行刑反向衔接问题。

第三项是“经特赦令免除刑罚的”。我国特赦制度的突出特点是只免刑不免罪,大赦才既免刑又免罪。根据我国的特赦实践,虽然没有明确说明只赦免刑罚,但是在具体执行中是按照这一原则落实的。① 既然特赦的效力只及于刑罚,或免除执行剩余刑罚,或减轻原判刑罚,并非免除全部刑罚,更不是使有罪宣告无效,因此,特赦仍存在行政处罚的可能性,也就存在行刑反向衔接的问题。

第四项是“依照刑法告诉才处理的犯罪,没有告诉或者撤回告诉的”。根据我国刑法规定,亲告罪主要包括侮辱罪、诽谤罪、虐待罪、暴力干涉婚姻自由罪以及侵占罪。对于该类案件,违反行政处罚法的,行政机关将先行采取行政处罚措施。例如杭州女子取快递遭诽谤一案中,在受害人向法院提起自诉之前曾报过警,公安机关对行为人作出行政拘留的处罚。该案后经受害人提起自诉、法院立案、自诉转公诉等程序,两名被告人最终受到刑事处罚。② 我国刑事诉讼法其实对“告诉才处理”进行了限缩,将“告诉”等同于向法院提起自诉,从立法上阻断了公权力对亲告罪的干预,导致被害人难以通过自身力量维护合法权益。③ 上述案件中,如果受害人在案件转为公诉前撤销自诉,应当如何衔接呢?《行政执法机关移送涉嫌犯罪案件的规定》第 11 条规定,行政机关向公安机关移送涉嫌违法的案件,已经做出行政处罚的,移送不停止该行政处罚的执行。因此,在提起自诉乃至撤销过程中,行政处罚仍在执行,若自诉撤销,司法机关应当将案卷材料移送回行政执法机关。

第五项是“犯罪嫌疑人、被告人死亡的”。《刑事诉讼法》第 297 条规定,人民法院受理案件后被告人死亡的,应当裁定终止审理。由此可知,犯罪嫌疑人、被告人死亡的,不会再对其行政处罚。但是这里有一个例外,那就是对于犯罪嫌疑人、被告人死亡,依照刑法规定应当追缴其违法所得及其他涉案财产的,《刑事诉讼法》第 298 条规定,这种情况下,人民检察院提出没收违法所得申请的,人民法院应当依法受理。法院在审理过程中,如果发现嫌疑人、被告人还存在应当受到没收财物或违法所得的行政处罚的,那么应当将案卷材料移送至行政执法机关。

第六项是“其他法律规定免予追究刑事责任的”。这是一个兜底条款,需要注意的是,《刑事诉讼法》第 16 条使用了“不追究刑事责任”的概念,第 6 项使用了“免予追究刑事责任”的概念,同时我国《刑法》第 201 条第 4 款使用的是“不予追究刑事责任”,一般认为,以上这几个概念具有同一性。④ 在这种情形下,可能存在行政处罚,因此也存在行刑反向衔接的问题。

除上述规定之外,“不予追究刑事责任”还存在一种情形,那就是无罪判决。《刑事诉讼法》第 200 条第 3 款规定,“证据不足,不能认定被告人有罪的,应当作出证据不足、指控的犯罪不能成立的无罪判

---

① 参见王志亮、张晓华:《我国宪法“特赦”制度的刑事法治完善》,《甘肃政法大学学报》2022 年第 2 期,第 84 页。

② 该案入选最高人民检察院公布的“2020 年度十大法律监督案例”。

③ 胡莲芳、赵泽:《系统论视角下亲告罪的法律规制研究》,《学习与实践》2021 年第 4 期,第 65 页。

④ “不予追究刑事责任”与“不追究刑事责任”在范围与内涵上具有同一性,“不予追究刑事责任”包括“免予刑事责任”的情形。参见赖早兴:《论不追究刑事责任》,《法学杂志》2020 年第 4 期,第 42—45 页。

决。”在这种情况下,刑事意义上的证据不足,不能认定为有罪,但是,这并不意味着同样的证据不能认定当事人应当承担行政责任。这其实涉及刑事裁判中的证据和行政执法上的证据的证明能力和证明标准的问题。就证明能力而言,尽管行政证据和刑事证据所存在的诉讼环境不同,所证明的案件事实的性质也不一样(主要是社会危害的严重程度),但就两类证据而言,都统一于证据的客观性、关联性与合法性的本质属性之中,可谓分流却同源。① 就证明标准而言,行政案件证明标准随着案件性质、制裁严重程度不同不断调整,刑事案件中的证明标准也存在阶段性差异,因此司法机关向行政主体移送案件中,刑事阶段案件的证明标准并不绝对高于行政阶段案件的证明标准。② 由此,如果存在无罪判决的情况,审判机关认为存在行政追究可能性的,应当将案卷材料移送行政执法机关,并且移送过程中可以提出司法建议。

(二)检察机关与行政执法机关的衔接

《刑事诉讼法》第 177 条第 3 款规定:“人民检察院决定不起诉的案件,……对被不起诉人需要给予行政处罚、处分或者需要没收其违法所得的,人民检察院应当提出检察意见,移送有关主管机关处理。”可见,检察机关向行政机关移送案件的前提为检察院已经对案件作出审查并且作出了不起诉决定,检察院作出不起诉决定分为三种类型,分别是法定不起诉、酌定不起诉以及存疑不起诉,此外还有针对未成年人犯罪的符合特定情况下的附条件不起诉。

第一,法定不起诉,也称绝对不起诉。根据《刑事诉讼法》第 177 条第 1 款的规定:“犯罪嫌疑人没有犯罪事实,或者有本法第十六条规定的情形之一的,人民检察院应当作出不起诉决定。”同前述审判机关与行政机关之间的衔接类似,《刑事诉讼法》第 16 条规定的 6 项依法不追诉的情形中,第一、第三、第四和第六项都存在行刑反向衔接的可能,在这些情形下,检察机关都应当将案卷材料移送至行政执法机关,并且可以制发检察意见。

第二,酌定不起诉,也称相对不起诉。根据《刑事诉讼法》第 177 条第 2 款的规定:“对于犯罪情节轻微,依照刑法规定不需要判处刑罚或者免除刑罚的,人民检察院可以作出不起诉决定。”从其规定来看,酌定不起诉是指犯罪嫌疑人的行为实质上已构成犯罪,应当追究其刑事责任,但因其“微罪”而免予起诉与刑罚。在比较域外学说和我国刑法规定的基础上,区分行政违法与犯罪的方法论可以达成初步的共识:质与量的二元区分。③ 在这样的基础上,酌定不起诉的案件中,显然有一大类是“犯罪情节轻微”不予起诉,但是这些“犯罪情节”非常可能构成行政违法,所以检察机关应当将构成行政违法或者有构成行政违法可能性的案卷材料移送给行政执法机关。

第三,存疑不起诉,即证据不足不起诉。根据《刑事诉讼法》第 175 条的规定,对于二次补充侦查的案件,人民检察院仍然认为证据不足,不符合起诉条件的,应当作出不起诉的决定。此种情形同审判机关因证据不足作出无罪判决的情形类似,同样有可能适用行刑反向衔接。

第四,附条件不起诉,又称暂缓起诉。《刑事诉讼法》第 282 条、第 283 条以及第 284 条对该项制度做了详细规定,即对于未成年人涉嫌刑法分则的特定犯罪,可能判处一年有期徒刑以下刑罚,符合起诉条件,但有悔罪表现的,人民检察院可以作出附条件不起诉的决定。附条件不起诉的结果有两种,一种是被附条件不起诉的未成年犯罪嫌疑人,在考验期内有相关违法或者犯罪的,人民检察院应当提起公诉;另一种是被附条件不起诉的未成年犯罪嫌疑人,在考验期内符合特定条件的,人民检察院应当作出

---

① 董坤:《行、刑衔接中的证据问题研究——以〈刑事诉讼法〉第 52 条第 2 款为分析文本》,《北方法学》2013 年第 4 期,第 119 页。

② 参见赵豪:《“刑事—行政”案件证据审查论》,《证据科学》2023 年第 4 期,第 438 页。

③ 参见马春晓:《区分行政违法与犯罪的新视角:基于构成要件之质的区别说》,《中国刑事法杂志》2020 年第 1 期,第 83 页。

不起诉的决定。设立附条件不起诉制度是 2012 年《刑事诉讼法》修订的一大亮点,附条件不起诉与酌定不起诉同属裁量不起诉的范畴。区分酌定不起诉与附条件不起诉,不能以可能判处的刑罚作为唯一标准,而应当采用"是否具有通过附条件不起诉进行监督考察的必要性"这一标准。① 附条件之后又提起公诉的,那么刑事司法程序继续,不存在反向衔接的问题;附条件之后不予起诉的,那么《刑事诉讼法》第 282 条规定的"涉嫌刑法分则第四章、第五章、第六章规定的犯罪"的行为很可能构成行政违法,因此也有必要进行反向衔接。

当前,在检察机关的大力推动下,检察机关与行政机关的行刑反向衔接机制完善的较快。诉讼内监督是行政检察的传统业务、基本职能,检察职能内部优化调整后,反向衔接为行政违法行为监督提供了"在履行法律监督职责中发现"的明确依据,成为检察机关新的业务增长点。②

(三)公安机关与行政执法机关的衔接

公安机关向行政执法机关移送案件,前提是公安机关不予立案或停止侦查、撤销侦查。《公安机关办理刑事案件程序规定》第 186 条规定:"经过侦查,发现具有下列情形之一的,应当撤销案件:(一)没有犯罪事实的;(二)情节显著轻微、危害不大,不认为是犯罪的;(三)犯罪已过追诉时效期限的;(四)经特赦令免除刑罚的;(五)犯罪嫌疑人死亡的;(六)其他依法不追究刑事责任的。"在上述规定中,第二、三、四、五、六项与审判机关依法不追诉的情形基本一致,因此公安机关与行政执法机关的衔接也基本相同。值得探讨的是第一项,"没有犯罪事实的"。在法律世界中,没有什么"本来是"事实的东西,没有什么"绝对的"事实,有的只是由主管机关在法律所规定的程序中所确定的事实。③ 确定具体案件事实与犯罪构成理论的关系主要体现为,在确定案件事实的过程中需要根据犯罪构成理论所反映的法律要件来确定,换而言之,具体案件事实的确定要以法律要件为前提来展开,进而为法律规定与案件事实的涵摄判断做准备。④ 犯罪构成要件主要体现在罪状之中,因而在犯罪事实的确定过程中,罪状起着直接的指引和选择作用。⑤ 确定行为是否构成犯罪的司法过程实质上是一个评价行为性质的过程,⑥在公安机关侦查过程中,没有犯罪事实的,只能表明没有符合犯罪构成的事实,但是,同样的事实,很可能构成行政违法。由此,对于"没有犯罪事实的"情形,公安机关也应该判断,是否存在可能的行政违法情形,如果存在,应该将相关案卷材料移交给有管辖权的公安机关内部负责行政执法的部门,或者移送给其他有职权的行政执法机关。

关于公安机关与行政执法机关的案件衔接,《公安机关受理行政执法机关移送涉嫌犯罪案件规定》关于行刑正向衔接做了明确的程序性规定,包括移送材料、程序、对接部门以及案件退回,等等。公安机关与行政执法机关的行刑反向衔接程序可参照上述规定进行设计。对于公安机关不予立案但需要行政处罚或有行政处罚可能的,侦查人员在制作结案报告时应当同时将结案报告提交给相关评估人员,将犯罪嫌疑人基本情况、是否采取了强制措施、案件事实及证据以及处理意见一并阐明。评估人员对行政处罚的必要性作出评估,经公安机关负责人批准后,将案卷材料移交行政主管机关,办结案件交接手续。因公安机关具有刑事侦查与行政执法双重职能,这种特殊性导致行刑反向衔接在特殊情况下很可能只是公安系统内部不同内设机构间的案件转移,相应程序可简化,以便提升执法质效。

---

① 何挺:《如何更好适用附条件不起诉和酌定不起诉》,《人民检察》2019 年第 10 期,第 45 页。

② 参见蓝向东:《以更强执法司法合力共同推进全面依法治国》,《检察日报》2023 年 11 月 22 日第 5 版。

③ 凯尔森:《法与国家的一般理论》,沈宗灵译,北京:中国大百科全书出版社 1996 年版,第 153 页。

④ 王充:《犯罪构成理论与犯罪事实认定关系考察》,《法律科学(西北政法大学学报)》2020 年第 1 期,第 167 页。

⑤ 赵宁:《罪状解释论》,上海:上海人民出版社 2014 年版,第 36 页。

⑥ 参见周光权:《行为评价机制与犯罪成立——对犯罪构成理论的扩展性思考》,《法学研究》2000 年第 3 期,第 46 页。

(四)监察机关与行政执法机关的衔接

监察机关与行政执法机关的衔接是指监察机关在调查职务犯罪案件时,如果发现被调查人的行为不构成犯罪,但应由相关行政执法机关给予行政处罚的,应当将案件移送到相关行政执法机关。① 根据监察法的规定,监察机关的主要职责之一是对涉嫌职务违法和职务犯罪的行为进行调查,由此,监察机关与行政执法机关的反向衔接可以分为两种情况:第一种,监察机关在调查职务违法过程中发现其他行政违法行为的。《监察法实施条例》第23条把职务违法行为分为四类,在对职务违法行为进行调查过程中,监察机关如果发现公职人员存在职务违法行为之外的行政违法行为,那么应当将案件线索移送给有关行政执法部门。第二种,监察机关在调查职务犯罪过程中发现其他行政违法行为的。2018年4月,中央纪委国家监委印发了关于《国家监察委员会管辖规定(试行)》,该规定详细列举了国家监委管辖的六大类88个职务犯罪案件罪名。2021年9月,《监察法实施条例》公布施行,国家监委管辖的罪名变为101个。对于监察机关来讲,在对以上职务犯罪进行调查过程中,如果发现公职人员存在职务违法之外的其他行政违法行为,那么应当将案件线索移送给有关行政执法部门。《监察法实施条例》第207条规定:"对于涉嫌行贿等犯罪的非监察对象,案件调查终结后依法移送起诉。综合考虑行为性质、手段、后果、时间节点、认罪悔罪态度等具体情况,对于情节较轻,经审批不予移送起诉的,应当采取批评教育、责令具结悔过等方式处置;应当给予行政处罚的,依法移送有关行政执法部门。"可见,这是针对"涉嫌行贿等犯罪的非监察对象"相关责任衔接非常清晰的规定,未来应该对监察对象的相关责任衔接予以明确规定。中共中央办公厅已经印发《执法机关和司法机关向纪检监察机关移送问题线索工作办法》,最高人民检察院制定了《关于人民检察院向纪检监察机关移送问题线索工作的实施意见》,相应的,应该尽快完善起纪检监察机关向执法机关和司法机关移送问题线索的相关制度。

三、行刑反向衔接的实体构造

一般来讲,违法与犯罪二元制裁体系可以实现法治效益与社会治理的统一,然而,由于行政处罚权与刑罚权相分离,致使在特殊情况下,行为人可能承担与其行为不相称的法律责任,违背行政法上的合理原则以及刑法上的罪刑相适应原则。因此,行刑反向衔接的关键在于区分刑事犯罪与行政违法,落脚点在于厘清刑事处罚与行政处罚之间的关系。不管是刑事处罚还是行政处罚都干涉了被处罚人的基本权利,两种处罚的作用机理共通。刑事处罚与行政处罚的制裁模式并非互斥关系,二者都有预防属性,通过对不法行为采取否定性评价的制裁措施达到预防违法犯罪的目的,使得行刑双向衔接成为可能。② 我国现行法律中关于行政处罚与刑罚处罚的立法配置有四种情况:其一,部分法律中没有关于法律责任的规定;其二,针对某些违法行为,法律规定了行政处罚,但没有规定刑罚;其三,法律规定了刑罚处罚,但没有规定行政处罚;其四,既有行政处罚,又有刑罚。③ 一般来讲,上述立法配置已经对行政处罚和刑罚做了很好的区分,但从具体实践来看,刑事处罚与行政处罚在适用上更多存在竞合关系,在行刑反向衔接中应当根据不同情况分类处理。④ 由此,我们以类似罚、不同罚、免于刑罚的基本分类为基础,探讨

---

① 武晓雯:《行刑衔接机制的基本问题》,《中外法学》2023年第3期,第805页。

② 蒋勇:《基本权利干预视角下我国警察强制措施的立法完善》,《环球法律评论》2017年第4期,第164页。

③ 参见张红:《让行政的归行政,司法的归司法——行政处罚与刑罚处罚的立法衔接》,《华东政法大学学报》2020年第4期,第57—58页。

④ 黄小飞:《刑事不法与行政不法的差异:量差说的辩护与拓展》,《北方法学》2022年第6期,第124页。

行刑反向衔接的实体构造。①

(一)类似罚的衔接

重复评价是对同一事实的同一不法内涵和罪责内涵的重复考量,“禁止重复评价”应为所有法律评价所遵循。② 例如,德国《基本法》、美国《宪法》、日本《宪法》、德国《刑法》、俄罗斯《刑法典》等法律都明确规定或在规定中明确体现了禁止重复评价原则,这些国家的宪法理论或刑法理论也都对禁止重复评价原则表示认可。在我国《刑法》中没有明确规定禁止重复评价原则,《刑法》总则中“对外国刑事判决的消极承认”,《刑法》分则中若干处规定的“从特别规定条款”“从一重处断条款”等体现了禁止重复评价原则。2010 年最高人民法院印发了《人民法院量刑指导意见(试行)》,其中第 2 条第 2 款第 5 项规定:“对于同一事实涉及不同量刑情节时,不重复评价。”然而该意见 2015 年已经废止,新颁布的《关于常见犯罪的量刑指导意见》并没有延续上述规定。在我国《行政处罚法》中,对禁止重复评价原则有明确规定,第 29 条规定,“对当事人的同一个违法行为,不得给予两次以上罚款的行政处罚。”同时,《行政处罚法》第 35 条规定了行政拘留及罚金的折抵,通过对类似罚的折抵规定明确了类似罚不可再处罚的原则。刑事处罚与行政处罚都是法律责任的承担方式,通常以减损行为人权益的方式作出,当刑事处罚与行政处罚存在竞合时,若对于同一违法犯罪行为重复作出了同种类的处罚,应当认为是重复评价,而这是违反禁止重复评价原则的。

那么,如何界定刑罚和行政处罚中的类似罚呢?《行政处罚法》第 9 条、第 10 条规定了警告、通报批评,罚款、没收违法所得、没收非法财物,暂扣许可证件、降低资质等级、吊销许可证件,限制开展生产经营活动、责令停产停业、责令关闭、限制从业,行政拘留,法律、行政法规规定的其他行政处罚。《刑法》第 33 条、第 34 条规定了管制、拘役、有期徒刑、无期徒刑、死刑五种主刑,罚金、没收、剥夺政治权利三种附加刑。两相比较,存在类似罚的情形主要有以下三个。

第一,人身自由罚与自由刑。行政拘留是对人身自由的限制,管制、拘役、有期徒刑、无期徒刑也都是对人身自由的限制,因此人身自由罚与自由刑可以称得上是类似罚。至于处罚折抵,1981 年公布的《最高人民法院关于罪犯在判刑前被公安机关收容审查、行政拘留的日期仍应折抵刑期的复函》规定,被判处刑罚的犯罪行为和以前受行政拘留处分的行为系同一行为,其被拘留的日期应予折抵刑期,亦即羁押 1 日折抵刑期 1 日。那么在行刑反向衔接过程中,被判处管制、拘役、有期徒刑、无期徒刑的,应当可以折抵行政拘留。具体的,拘役、有期徒刑和无期徒刑对行政拘留进行折抵,刑期 1 日折抵行政拘留 1 日应当没有什么异议,管制稍有特殊,因为管制是对罪犯不予关押、依法实行社区矫正的刑罚方法,管制对人身自由的限制显然轻于拘役和有期徒刑,但是鉴于管制也是一种刑罚,对人的负面评价是非常严重的,也可以适用管制 1 日折抵行政拘留 1 日。

第二,财产罚与财产刑。罚金与罚款,因为都是向国家缴纳一定数额金钱的处罚方法,因此二者具有同质性,也称得上是类似罚。至于罚金的折抵,2020 年颁布的《行政执法机关移送涉嫌犯罪案件的规定》第 11 条规定:“行政执法机关向公安机关移送涉嫌犯罪案件前,已经依法给予当事人罚款的,人民法院判处罚金时,依法折抵相应罚金。”由此,反向来看,罚金也可以折抵罚款。在罚金和罚款的折抵问

---

① 有两点需要说明:第一,公安机关、检察机关和审判机关在刑事诉讼过程中可能对犯罪嫌疑人、被告人采取强制措施,例如拘传、取保候审或者监视居住,如果采取了强制措施,那么这些强制措施需要与后续的行政处罚进行实体衔接,但是因为刑法上对刑事强制措施与刑期的折抵作了规定,故此处不再单独进行讨论。第二,监察法规定了被调查人符合特定条件的可以对其进行留置,在监察机关与行政执法机关存在反向衔接的背景下,当然也存在留置与行政处罚的衔接问题,但是鉴于当前学界对于留置到底是强制措施还是调查措施、是羁押措施还是限制人身自由措施、是刑事措施还是行政措施存有争议,同时新修改的《监察法》增加了强制到案、责令候查、管护等,都需要探讨与行政处罚的衔接问题,由此,相关问题留待以后专门讨论。

② 参见聂慧苹:《禁止重复评价之刑法展开与贯彻》,《中国刑事法杂志》2015 年第 3 期,第 48 页。

题上,不可忽视“重罚吸收轻罚”的原则,例如在税务违法犯罪中,若刑事处罚的罚金低于行政罚款,应当继续执行罚款超出部分。① 关于没收财产与没收违法所得、没收非法财物需要具体情况具体分析。如果没收财产没收的是全部财产,那么行为人的违法所得和非法财物应该也已经被没收,所以行政处罚中也无需作出处罚;如果没收财产没收的是部分财产,那么进一步应当追究行为人的违法所得和非法财物,予以没收。

第三,行政限制从业与从业禁止。2015 年全国人大常委会通过《刑法修正案(九)》对从业禁止做出了规定:“因利用职业便利实施犯罪,或者实施违背职业要求的特定义务的犯罪被判处刑罚的,人民法院可以根据犯罪情况和预防再犯罪的需要,禁止其自刑罚执行完毕之日或者假释之日起从事相关职业,期限为三年至五年。”从业禁止制度本来是作为资格刑设置的,但在审议过程中,出于各种因素的考虑,最后被定位为预防性措施。② 这种所谓预防性措施,也就是保安处分,其适用以利用职业便利实施犯罪或实施违背职业特定义务的犯罪被判处刑罚为前提,以犯罪情况和预防再犯罪的需要为实质根据。③ 2021 年新修订的《行政处罚法》在旧法基础上增加了限制开展生产经营活动、责令关闭、限制从业等处罚措施。作为行为罚的重要表现形式之一,行政限制从业成为《行政处罚法》修订的一大亮点。在行刑反向衔接过程中,从业禁止与行政限制从业的衔接应根据违法和犯罪的事由来区别处理:因同一犯罪事由而需作出从业禁止决定的,若行政法律规范已经就从业禁止的期限作出强制性或原则性规定的,只需由行政机关作出行政限制从业的处罚决定即可,法院无须再作出刑事职业禁止的裁定④;因不同违法或犯罪事由而须作出从业禁止决定的,秉持行政机关和法院分别裁决的精神,各自作出从业禁止决定,同时执行期限上一律采取“吸收原则”,即剩余执行期限长的一方吸收另一方。⑤

(二)不同罚的衔接

通过上文的分析可知,类似罚之外的处罚可以笼统叫作不同罚。对于不同罚的处理,有学者认为,应当秉持附条件并科主义,即只有在刑事处罚与行政处罚具有异质性的特定条件下才能够并列适用。⑥ 此处的“质”指的是对权益的实质影响。同质的行政处罚与刑事处罚排斥适用,例如前述类似罚中罚金和罚款都是对于财产权的减损,就属于两种处罚具有同质性,一般不同时适用。异质的行政处罚与刑事处罚则可以同时适用,例如资格能力罚和资格刑,资格能力罚与自由刑,等等。从理论上来讲,异质处罚的可能情形有以下两类:

第一,应当只需要适用行政处罚,但是已经作出刑事处罚的。以扰乱公共秩序行为为例,对于有可能构成寻衅滋事罪的现行犯,公安机关采取先行拘留的刑事强制措施,但是经审查,行为难以构成寻衅滋事罪,这时候公安机关应该将案件移送给行政主管机关,一般是属地派出所,由派出所根据治安管理处罚法对扰乱公共秩序行为作出处罚。这种情形下,已经作出的刑事拘留期限可以与行政拘留进行折抵,同时也可以并处异质性的处罚,比如罚款。

第二,应当同时适用刑事处罚及行政处罚的。此种情形指单独刑事处罚或单独行政处罚无法达到制裁违法犯罪的目的,需要通过在刑事和行政两个层次的处罚进行规制,这是对行政处罚与刑事处罚兼

---

① 参见李柯奇:《税务行政处罚与刑罚衔接问题探析》,《税收经济研究》2017 年第 2 期,第 57 页。

② 陈兴良:《犯罪范围的扩张与刑罚结构的调整——〈刑法修正案(九)〉述评》,《法律科学(西北政法大学学报)》2016 年第 4 期,第 187 页。

③ 童策:《刑法中从业禁止的性质及其适用》,《华东政法大学学报》2016 年第 4 期,第 135 页。

④ 《刑法》第 37 条之一对从业禁止规定了期限,行政法律法规对行政限制从业一般也规定了期限,因此衔接过程中要区分不同情况做好期限上的衔接。参见舒国兵、秦婧:《加强刑行衔接中从业禁止司法适用规范性》,《检察日报》2024 年 7 月 11 日第 3 版。

⑤ 参见马迅:《行政限制从业的角色定位、实效保障与体系协调》,《行政法学研究》2022 年第 6 期,第 147 页。

⑥ 参见叶群声:《行政处罚与刑罚的适用衔接》,《江西社会科学》2004 年第 3 期,第 131 页。

容性的肯定,但在合并适用中两类处罚依然应当遵循处罚异质性原则。例如在“申某富等生产、销售伪劣产品案”中,审判机关依法对被告人判处财产刑、自由刑以及资格刑,其中资格刑为剥夺被告人申某富政治权利终身,因其危害行为同时符合《食品流通许可证管理办法》中关于吊销食品生产许可证的规定,原则上应由行政主管机关同时适用吊销许可证件的资格能力罚。①

(三)免刑后的处罚衔接

我国《刑法》第 37 条是关于定罪免刑的规定,此外还存在 16 个其他的具体免刑规定,例如盲聋哑人犯罪、自首、立功等,但前者与其他相关免刑规定之间的关系在理论界与实务界尚存在较大争议,这实际上也涉及《刑法》第 37 条是否可以成为免予刑事处罚的独立适用事由之问题,通说认为第 37 条可以独立适用。② 对于《刑法》第 37 条定罪免刑条款的适用,可以达成以下的共识:(1)本条款适用于对犯罪行为的处理,这与《刑法》第 13 条规定的“不认为是犯罪”有本质区别。(2)对于已经被认定为犯罪的行为,可以免除刑事处罚,这从法律上认可了“定罪免刑”的合法性。(3)对于被认定为犯罪行为的处理,既可以是免除刑罚,仅单纯作有罪宣告,也可以根据案情,予以处罚或者处分。③ 由此可见,我国违法与犯罪二元制裁体系及行刑处罚的量差决定了在我国制裁体系中免刑不等于免责。由此,行刑反向衔接的背景下,《刑法》第 37 条后半段中的非刑罚处罚措施的适用及其与处罚的衔接大致适用如下:

第一种情形,司法机关做有罪宣告,但同时没有其他处罚。这种情形下,司法机关移送给行政执法机关之后,行政执法机关可以按照行政处罚法的相关规定来判断行为是否构成行政违法,如果构成,可以适用所有行政处罚法规定的处罚方式,不存在类似罚或者不同罚的问题,因为刑事司法阶段就没有“罚”。第二种情形,司法机关做有罪宣告,没有刑事处罚,但是予以训诫或者责令具结悔过、赔礼道歉、赔偿损失。这种情形下,后续如果进行行政处罚,需要判断是否存在类似罚的问题。司法机关作出的责令具结悔过与行政处罚中的责令具结悔过是类似罚,司法机关作出的警告与训诫可以看作类似罚,赔礼道歉在行政处罚中没有类似罚,赔偿损失与行政处罚中的罚款、没收违法所得、没收非法财物很难说是类似罚。第三种情形,司法机关做有罪宣告,没有刑事处罚,但是司法机关建议由主管部门实施行政处罚或者行政处分。这种情形类似第一种情形,主管部门(行政执法机关)可以按照行政处罚法的规定作出任何形式的行政处罚。需要注意的是,免刑后的再处罚只是从法理上存在可能性,并非所有免刑案件都需要再作出行政处罚,④刑罚与行政处罚对权益采取不同的剥夺方式,且刑罚更为严厉,因此在行刑正向衔接中不同罚一般可予再处罚,但在反向衔接中并不代表一定要补罚。⑤ 惩戒违法行为的方法根据该行为的社会危害性、结果严重性、主观过错等因素决定,首要原则是处罚与违法行为具有相当性。行政机关作出再处罚的前提是已经或还未作出的刑事处罚未能满足惩治预防违法的要求,对违法行为的否定性评价未能完全实现,即惩罚偏轻。若经过刑事司法流程已经达到了法治的目标,则无须再进行行政处罚。

免刑后的处罚衔接过程中,还有一些比较特殊的情况。比如,在实践中,一些行政处罚法规以“尚不构成犯罪”作为行政处罚的适用前提,导致在处理定罪免刑类案件时无法直接适用相关行政法规范,例如《食品安全法》虽规定了行刑反向衔接,但又在第 123 条、第 124 条规定“尚不构成犯罪的”才由食品安全监督管理部门作出行政处罚,对构成犯罪但不予刑事处罚的情形没有加以规范,导致刑事处罚与

① 参见“两高”联合发布危害食品安全犯罪典型案例,https://www.spp.gov.cn/xwfbh/wsfbt/202311/t20231128_634976.shtml#2,2024 年 11 月 10 日。

② 参见姜涛:《从定罪免刑到免刑免罪:论刑罚对犯罪认定的制约》,《政治与法律》2019 年第 4 期,第 19 页。

③ 参见黄伟明:《论定罪免刑条款对刑法边界的解构》,《法学论坛》2015 年第 1 期,第 132 页。

④ 叶群声:《行政处罚与刑罚的适用衔接》,《江西社会科学》2004 年第 3 期,第 132 页。

⑤ 周佑勇、刘艳红:《论行政处罚与刑罚处罚的适用衔接》,《法律科学(西北政法学院学报)》1997 年第 2 期,第 89 页。

行政处罚割裂。① 相对的,我国刑法也存在行政处罚出罪条款,即逃税罪的行政处罚先行。《刑法》第201 条第 4 款规定:“有第一款行为,经税务机关依法下达追缴通知后,补缴应纳税款,缴纳滞纳金,已受行政处罚的,不予追究刑事责任……”此时行政处罚不仅承担着衔接罪与非罪的功能,同时以行政处罚作为免予刑事责任实现行政法的出罪功能,是刑法中唯一一例以行政处罚解除刑罚负担的立法例,为免刑后可再处罚的行刑反向衔接情形提供了立法参考思路。

结　语

行刑衔接是一个系统工程,需要统揽行政执法机关、公安机关、监察机关、检察机关、审判机关以及司法行政机关,从而实现各方主体有效的信息共享、案情通报以及案件移送等。行刑反向衔接的完善应当放到行刑衔接总体完善的大背景下进行,防止制度失衡。未来可以考虑制定统一的行刑衔接法律,统筹安排行刑衔接制度并提升该制度的权威性,统一与明确行刑衔接的关键内容,例如,案件移送的实体标准设定原则、移送通报的基本程序、证据移送的基本规则、所需移送材料及文书等,以确保该法对各领域的普遍适用性。②

The Institutional Structure of Reverse Connection between Administrative Law Enforcement and Criminal Justice

Jin Chengbo

(*Teaching and Research Department of Politics and Law*, *Party School of the Central Committee of C. P. C.* [*National Academy of Governance*], *Beijing* 100091, *China*)

Abstract: The connection between administrative law enforcement and criminal justice is an important mechanism for administrative power and judicial power to participate in social governance. Only by the joint actions of the forward connection and the reverse connection between administrative law enforcement and criminal justice, can an effective institutional closed loop be formed. As the forward connection between administrative law enforcement and criminal justice has become relatively perfect at present, the promotion of its reverse connection is of great significance, which can make the configuration of administrative power and judicial power of our country more balanced, the illegality and crime governance systems stricter, and the human rights protection in our country's judicial administration and law enforcement more perfect. The effective promotion of this reverse connection requires efforts from both procedural and substantive aspects. The procedural construction of reverse connection between administrative law enforcement and criminal justice includes the connection between judicial authorities and administrative law enforcement agencies, the connection between procuratorial organs and administrative law enforcement agencies, the connection between public security organs and administrative law enforcement agencies, and the connection between supervisory agencies and administrative law enforcement agencies. The entity construction of reverse connection between administrative law enforcement and criminal justice includes connections of similar penalty, different penalty, and penalty after exemption from punishment.

Key words: administrative law enforcement; criminal justice; administrative penalty; penalty; reverse connection between administrative law enforcement and criminal justice

(责任编辑　郭昌盛)

① 周恒:《食品安全“构罪免刑”情形行政处罚法律适用问题探析》,《中国市场监管研究》2022 年第 5 期,第 65 页。
② 参见杨建顺:《把握体系特色推进行刑衔接机制完善发展》,《检察日报》2021 年 11 月 15 日第 3 版。